

SENATO DELLA REPUBBLICA

XV LEGISLATURA

BILANCIO (5ª)

MERCOLEDÌ 17 OTTOBRE 2007
138ª Seduta (antimeridiana)

Presidenza del Presidente

MORANDO

indi del Vice Presidente

LEGNINI

Intervengono il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Lettieri e per la giustizia Scotti.

La seduta inizia alle ore 9,05.

IN SEDE REFERENTE

(1818) Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2008 e bilancio pluriennale per il triennio 2008 - 2010

- (Tab. 1) Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 2008

- (Tab. 2) Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2008

(1817) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)

(1819) Conversione in legge del decreto legge 1° ottobre 2007, n. 159, recante interventi urgenti in materia economico - finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale
(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Riprende l'esame sospeso nella seduta pomeridiana di ieri.

Il presidente **MORANDO** ricorda che ieri era iniziata la discussione generale.

Il senatore **CICCANTI** (*UDC*) stigmatizza anzitutto l'incoerenza tra gli obiettivi governativi enunciati nel Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) per gli anni 2008-2011 e le misure recate nella manovra in esame, che peraltro destano contrarietà anche all'interno delle stesse forze di maggioranza. In proposito, ricorda che il richiamato DPEF sanciva, fra l'altro, che la differenza fra le entrate stimate e quelle effettive sarebbe dovuta essere destinata interamente alla riduzione del disavanzo. Rispetto a tale intendimento, prosegue l'oratore, sono invece prevalse le richieste della componente più radicale della maggioranza, che ha preteso l'inserimento di interventi equitativi. In questo modo, non si è a suo avviso tenuto conto che il risanamento dei conti pubblici ed il conseguente sviluppo economico rappresentano la condizione necessaria per poter generare risorse da destinare a politiche redistributive.

Né è possibile asserire, egli prosegue, che le finalità riguardanti la riqualificazione della spesa pubblica, richiamate da ultimo anche dal Ministro dell'economia nel recente Libro verde, abbiano trovato riscontro nei provvedimenti in titolo. Invece di operare una riduzione significativa della spesa pubblica, si è privilegiato l'utilizzo dell'*extra* gettito per finanziare le misure recate nella manovra di bilancio, che a suo avviso si caratterizzano peraltro per una logica prevalentemente clientelare, senza alcuna visione strategica. L'oratore rileva che l'incapacità di affrontare adeguatamente le principali criticità del Paese determina sfiducia nei confronti della politica da parte dei cittadini e che di ciò la maggioranza ha una specifica responsabilità morale.

Appare peraltro a suo avviso del tutto illusoria la soddisfazione per la crescita dell'avanzo primario, atteso che non si tiene adeguatamente conto del sensibile incremento della spesa pubblica primaria, pari a 5,7 miliardi di euro. Pur ritenendo opportuni taluni interventi, come ad esempio quelli in favore dei contribuenti a basso reddito, egli critica il complesso delle scelte allocative, come ad esempio l'incapacità di legare le maggiori risorse per gli oneri contrattuali della Pubblica Amministrazione per il biennio 2006-2007 al risultato in termini di maggiore produttività della stessa. Nel complesso, lamenta che il tasso di incremento della spesa pubblica, ed in particolare di quella corrente, è superiore al tasso di crescita del PIL e che l'avanzo primario è ottenuto attraverso una crescente pressione fiscale.

Né a fronte del fallimento dell'obiettivo della riqualificazione della spesa pubblica, egli prosegue, appaiono convincenti taluni interventi volti a comprimere la stessa. Al riguardo, giudica del tutto inopportuno il taglio delle spese per consumi intermedi della Pubblica Amministrazione, destinati a creare disfunzioni soprattutto all'interno di taluni comparti, quali la sicurezza e la giustizia, dove si è raggiunta una soglia invalicabile. Inoltre, critica le misure volte ad assicurare risparmi con riferimento alle opere di manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili dello Stato, segnalando al riguardo l'incapacità di adottare misure ben più incisive che tengano conto del decentramento delle funzioni previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione.

L'oratore richiama indi l'attenzione sulla circostanza che, rispetto a quanto previsto nella Relazione previsionale e programmatica per il 2007, si registra un incremento di entrate pari a 18 miliardi di euro, di cui 15 di carattere tributario. Non vi è peraltro alcun riscontro - egli tiene a precisare - che induca a ritenere che l'incremento delle entrate rispetto alle previsioni, con cui sono state a suo avviso inopportunamente finanziate le misure recate nel decreto-legge n. 81 del 2007, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 127 del 2007, abbia un carattere strutturale. Avviandosi a concludere, sottolinea che la scelta di prediligere l'*extra* gettito per misure di carattere espansivo, in luogo di un'efficace compressione della spesa pubblica, avrà l'effetto di rallentare ulteriormente la crescita e la competitività dell'economia. Per le argomentazioni svolte, preannuncia, per conto della propria parte politica, contrarietà sulla manovra in esame e l'intenzione di presentare specifiche proposte emendative che intervengano, in particolare, sui settori della sicurezza, famiglia, imprenditoria, infrastrutture e casa. Nel segnalare sin d'ora la disponibilità delle forze di opposizione a limitare il numero degli emendamenti che saranno presentati al disegno di legge finanziaria, al fine di consentire un efficace confronto parlamentare volto a migliorare i provvedimenti in esame, esprime l'auspicio che la maggioranza faccia altrettanto e che il Governo non decida di ricorrere allo strumento della fiducia.

Il senatore **DIVINA** (*LNP*) si sofferma sulle disposizioni recanti misure a favore dei soggetti talassemici, sottolineando l'opportunità di rimodulare tale disciplina al fine di consentire l'estensibilità di tali benefici ad una platea più ampia di destinatari.

Il sottosegretario **LETTIERI**, replicando incidentalmente al senatore Divina, si dichiara favorevole ad individuare soluzioni che vadano nel senso suindicato.

Dichiara poi di ritirare l'emendamento governativo 2.900.

Il presidente **MORANDO** (*Ulivo*) intervenendo in discussione generale, evidenzia preliminarmente che le critiche, formulate da taluni esponenti delle forze politiche di opposizione relativamente alla manovra per il 2008, si incentrano sulla circostanza che - secondo tali tesi - le manovre espansive prospettate nel decreto-legge collegato comprimono le possibilità di risanamento nel breve periodo, determinando un rinvio ai prossimi anni dell'aggiustamento dei tendenziali, imposto dai vincoli comunitari e impedendo quindi la realizzazione nella fase attuale degli obiettivi di pareggio del bilancio.

Tale valutazione, pur risultando sotto certi punti di vista fondata, non tiene tuttavia conto del contesto economico finanziario complessivo nel quale la manovra stessa si colloca. Dopo essersi brevemente soffermato sul quadro comunitario di riferimento della politica economica, caratterizzato dal Patto di stabilità e di crescita europeo - nella sua attuale configurazione che ha superato l'originaria vocazione "prociclica" dello stesso - l'oratore evidenzia che l'obiettivo di una accelerazione dei processi di risanamento va necessariamente armonizzato con quello attinente al sostegno allo sviluppo, quanto mai essenziale alla luce delle misure adottate nell'ambito della manovra finanziaria per lo scorso anno, efficaci ai fini della stabilizzazione della finanza pubblica ma piuttosto "pesanti" in relazione agli aspetti attinenti alla crescita economica.

In tale contesto, l'integrale destinazione, nell'ambito della manovra in esame, dell'extragettito aggiuntivo alla riduzione del volume globale del debito avrebbe finito per determinare un

rallentamento del *trend* di crescita e di sviluppo del sistema economico, con tutte le conseguenze negative derivanti da tale opzione. In questa ottica complessiva il Governo ha incentrato la propria manovra non solo sul risanamento dei conti pubblici, ma anche su un progetto complessivo di rilancio dell'economia. Nell'ambito dei temi sollevati dall'opposizione segnala che il lavoro dei Servizi del bilancio dei due rami del Parlamento offrono spunti di riflessione e di approfondimento molto interessanti.

Infatti, se si confrontano i dati relativi al rapporto tra manovra netta e manovra lorda negli ultimi anni, si ravvisa una situazione peculiare in relazione all'anno 2001 e in relazione all'anno 2007, dovuta alla circostanza che in entrambe le annualità le manovre di finanza pubblica sono risultate particolarmente "pesanti". Dalle valutazioni previsionali effettuate emerge che, dopo gli scostamenti verificatesi nel 2007 – dovuti ai motivi sopra evidenziati - il *trend* per il 2008 del rapporto tra manovra netta e manovra lorda dovrebbe essere orientato verso una convergenza.

Inoltre, va sottolineato che i dati relativi alla posizione fiscale nel Paese evidenziano degli *standard* qualitativamente superiori della manovra finanziaria per il 2007 rispetto a quella per il 2008, atteso che quest'ultima presenta taluni margini di rischio, come ha sostenuto anche qualche esponente delle forze politiche di opposizione; tali criticità tuttavia non giustificano affatto un approccio valutativo "liquidatorio" rispetto alla manovra per il 2008, in quanto la stessa si colloca su una delicata linea di demarcazione fra una buona politica economica e una politica a rischio.

L'oratore evidenzia poi che il contesto economico italiano appare caratterizzato da un volume del debito pubblico elevato nonché da una produttività che pur essendo orientata verso la crescita, non riesce tuttavia a recuperare il *gap* negativo determinatosi negli ultimi anni. Alla luce di tale situazione complessiva, la manovra finanziaria per il 2008 non dovrebbe quindi essere giudicata con il metro del rigore del risanamento, bensì in base alla capacità di orientare risorse verso lo sviluppo, ovvero verso le spese di investimento.

Su tale terreno vanno obiettivamente segnalate le difficoltà di ridurre la spesa corrente a favore della spesa per investimenti, anche se non va sottaciuto che l'esperienza del precedente Esecutivo di Centro-destra risultava egualmente negativa sotto tale profilo.

L'oratore conclude il proprio intervento evidenziando che i margini di miglioramento della manovra finanziaria per il 2008 dovranno essere incentrati soprattutto sulla prospettiva di un'ulteriore riduzione della spesa pubblica, operata in funzione di politiche di riduzione selettiva della pressione fiscale, nonché, in funzione di interventi di potenziamento della rete infrastrutturale.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 10,30.

BILANCIO (5ª)

MERCOLEDÌ 17 OTTOBRE 2007

139ª Seduta (pomeridiana)

Presidenza del Presidente

MORANDO

Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Sartor.

La seduta inizia alle ore 14,45.

IN SEDE REFERENTE

(1818) Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2008 e bilancio pluriennale per il triennio 2008 - 2010

- (Tab. 1) Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 2008

- (Tab. 2) Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2008

(1817) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)

(1819) Conversione in legge del decreto legge 1° ottobre 2007, n. 159, recante interventi urgenti in materia economico - finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale
(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Riprende l'esame congiunto sospeso nell'odierna seduta antimeridiana.

Il senatore **BALDASSARRI (AM)**, al fine di delineare il quadro economico su cui si innesta la manovra in esame, si sofferma preliminarmente sui dati risultanti dagli interventi economico-finanziari dell'anno scorso. In particolare sottolinea il mancato raggiungimento nel corso dell'anno 2007 degli obiettivi prefissati di risanamento finanziario, sostegno allo sviluppo e maggiore equità sociale. Si registra infatti un aumento del *deficit* pubblico con conseguente incremento del debito, un rallentamento nell'andamento della crescita in ragione dell'inasprimento fiscale necessario per fare fronte alle maggiori spese, nonché una scarsa effettività delle politiche sociali in favore di famiglie e fasce deboli.

Fatta questa premessa, l'oratore, sottolineando l'importanza della funzione di stabilità sottesa all'avanzo primario quale garanzia nei confronti dei creditori dei titoli di Stato, costituiti in larga parte da grandi istituzioni finanziarie, lamenta altresì che l'incremento dell'avanzo primario per il 2008 è frutto di una operazione contabile non corretta, posto che una quota significativa dell'indebitamento netto è stata sostanzialmente considerata come posta di debito pregresso. In questo quadro, alla luce dei dati contabilmente non corretti su cui poggia la manovra in esame, rileva l'esigenza di un'esatta determinazione della previsione sulle entrate per il 2008, tenendo conto che già nel corso del 2007 si è registrato un incremento nelle previsioni di entrata rispetto alla stima prudenziale elaborata nel dicembre 2006, nonostante il rallentamento della crescita verificatosi già prima dell'impatto internazionale dei mutui americani *subprime*. Anche per l'anno 2008, quindi, ove confermato il *trend* relativo alla crescita economica, si dovrebbe registrare un aumento delle entrate con 13 miliardi di euro di gettito in più rispetto a quello ufficialmente previsto e pari a 750 miliardi. Al riguardo, pur dichiarando di comprendere le ragioni connesse alla sottostima del reale andamento delle entrate, volta a non predeterminare la disponibilità di risorse necessarie per ulteriori iniziative sul fronte della spesa, ritiene tuttavia necessario che l'esigenza di contenimento della spesa sia soddisfatta attraverso una manovra elaborata sulla base di dati chiari e trasparenti, nella prospettiva di una seria assunzione di responsabilità dinanzi al Paese. In questo quadro, contesta peraltro che a fronte di decisioni di spesa assunte *ex ante* mediante il decreto-legge in esame, la relativa copertura sia da accertare *ex post* e desunta dal bilancio di assestamento, che a tutt'oggi risulta non ancora approvato, determinando a suo avviso un serio *vulnus* all'articolo 81 della Costituzione, non soltanto sul versante della correttezza contabile e finanziaria ma altresì sul piano politico.

Dopo aver espresso seri dubbi sull'ammissibilità di alcuni emendamenti presentati dal Governo al decreto in discussione per l'eterogeneità di contenuti, sottolinea come, a fronte della manovra per il 2007 - che risultava articolata sui tre citati obiettivi di risanamento finanziario, sostegno allo sviluppo e maggiore equità sociale - quella per l'anno 2008 appare svolgere un'azione di redistribuzione, per un ammontare complessivo di circa 20 miliardi di euro, ripartito a suo avviso in 7 miliardi di euro di cui al decreto-legge del "tesoretto" approvato alla fine del luglio scorso, 7,5 miliardi di euro nell'ambito del decreto in esame, nonché, infine, 5, 5 miliardi quale valore netto del disegno di legge finanziaria 2008 in senso stretto. In questo quadro, osserva tuttavia con preoccupazione che solo un valore compreso tra il 13 o il 14 per cento della manovra è destinato al sostegno per le fasce più deboli, valore consistente in 900 milioni di euro per le pensioni minime e 1,9 miliardi di euro per gli incapienti. A quest'ultimo riguardo evidenzia, peraltro, come l'individuazione di tale categoria sociale risenta di una palese contraddizione, tenuto conto che, in relazione al principio di fondo dell'imposizione fiscale, basato sull'individuo piuttosto che sulla famiglia come soggetto d'imposta, circa il 33 per cento dei dichiaranti dell'IRPEF risultano incapienti per l'Anagrafe tributaria, non essendo tuttavia tali per il tenore di vita che conducono. In proposito, osserva come, dinanzi a tali politiche redistributive, sarebbe stato più opportuno condurre una seria lotta all'evasione fiscale introducendo un sistema più efficace di deduzione. Ritiene inoltre che, alla luce della stima non corretta relativa all'andamento tendenziale dei dati relativi all'entrata per il 2008, anche la riduzione della pressione fiscale prevista per il 2008, pari allo 0,1 per cento del valore relativo al 2007, non sembra corrispondere al dato reale, rilevando quindi che a fronte di un gettito reale pari a 763 miliardi di euro, piuttosto che di 750 miliardi di euro, la pressione fiscale salirebbe dal 43,1 per cento sul PIL nel 2007 e al 43,8 per cento nel 2008. In questo quadro, sottolinea poi la necessità di una maggiore trasparenza, anche nella prospettiva di ricucire il rapporto di fiducia tra i cittadini e il mondo politico, quale esigenza avvertita in modo trasversale e condivisa sia da parte della maggioranza che dell'opposizione. Nel ribadire il proprio giudizio negativo sulla manovra finanziaria nel suo complesso, sottolinea come essa si presti a numerose critiche in primo luogo legate all'utilizzo delle risorse derivanti dall'*extra gettito* delle entrate per finalità diverse dal risanamento del debito pubblico. Osserva poi come lo stesso Governatore della Banca d'Italia abbia espresso numerose perplessità sulla validità della manovra, la quale determina un inaccettabile incremento dell'indebitamento pubblico netto e un aumento tendenziale del rapporto deficit/ PIL e quindi del debito pubblico. Analoghe critiche sono state mosse anche dalla Corte dei Conti, per la quale la manovra comporta un aumento della spesa corrente addirittura più che proporzionale all'incremento della pressione fiscale. Dopo aver osservato come la manovra finanziaria determini il progressivo ampliamento della sfera di competenza dello Stato ai danni dei redditi individuali dei cittadini, si sofferma sulle disposizioni che prevedono misure a sostegno delle famiglie. Al riguardo, rileva il carattere iniquo ed eccessivamente complicato dei criteri di redistribuzione delle risorse derivanti dall'incremento delle tassazioni attuato dalla finanziaria per il 2007 in favore degli incapienti e dei soggetti che percepiscono le pensioni minime. Con riferimento, poi, alle misure fiscali in favore delle imprese, osserva come la riduzione della pressione fiscale incida favorevolmente solo sulle aziende maggiormente capitalizzate e che hanno peraltro realizzato scarsi investimenti. Analogamente criticabili sono le disposizioni in materia di lavoro, le quali finiscono per penalizzare i vantaggi del lavoro flessibile, con il conseguente rischio di un aumento del lavoro sommerso, senza prevedere strumenti effettivamente in grado di incentivare i contratti di lavoro a tempo indeterminato.

Nell'esprimere profonda preoccupazione per il preannunciato contenuto del Protocollo sul *Welfare*, si sofferma in particolare sull'inserimento del tasso di sostituzione del sessanta per cento per le pensioni delle future generazioni il quale, oltre a configurare la strutturale crisi del sistema contributivo delineato dalla riforma Dini, rischia di determinare un notevole incremento del debito pensionistico prospettico. Conclude ribadendo le proprie perplessità sulle misure della manovra finanziaria, la quale fallisce il primario obiettivo di risanamento pubblico, comportando invece un inaccettabile aumento della spesa pubblica.

Il senatore **AZZOLLINI (FI)**, nell'esprimere il proprio giudizio fortemente critico sulla manovra finanziaria nel suo complesso, sottolinea come essa, da un lato, non persegua l'obiettivo del risanamento dei conti pubblici, determinando addirittura un aumento della spesa pubblica e, dall'altro, non comporti una effettiva riduzione della pressione fiscale. La situazione finanziaria del Paese rischia poi, a parere dell'oratore, di essere ulteriormente penalizzata dall'approvazione del Protocollo sul *Welfare*. Si sofferma, quindi, sulle disposizioni in materia di fiscalità per le imprese, osservando come il disegno di legge finanziaria di fatto determini un incremento generalizzato della pressione tributaria sulle aziende ed in particolare su quelle

medio-piccole. Relativamente all'articolo 3, recante norme per la razionalizzazione della disciplina in materia di IRES e di IVA, esprime talune perplessità sulla misura del credito di imposta, ed in particolare sul suo carattere retroattivo. Rileva poi come, al fine di incentivare lo sviluppo delle imprese, sarebbe stato preferibile procedere alla soppressione delle agevolazioni automatiche nella fruizione.

Dopo aver lamentato la presenza di numerosi interventi *una tantum* nel disegno di legge finanziaria e nel decreto-legge, si sofferma infine sulle misure relative al comparto enti locali delle quali rileva l'eccessiva contraddittorietà.

Il senatore POLLEDRI (LNP) svolge preliminarmente alcune considerazioni sulla congiuntura economica nella quale si inserisce la manovra di bilancio per il 2008, osservando in particolare che l'attuale Governo ha potuto beneficiare di alcuni extragettoni di notevole entità che hanno prodotto un aumento delle entrate pari a circa 17 miliardi nel corso del 2007. Al riguardo egli rileva quanto differente fosse stata la congiuntura economica nella quale si trovò ad operare il precedente Governo di Centro-destra il quale, nel 2001, fu costretto a far fronte ad una crisi che coinvolse l'economia europea e mondiale. Osserva al contempo che, nonostante il contesto particolarmente fortunato, il Governo ha prodotto una manovra economica particolarmente debole, volta solamente al mantenimento dello *status quo* senza coraggiosi interventi strutturali. Accanto alla debolezza delle scelte di politica economica del Governo, l'oratore rileva che parte delle difficoltà discendono anche da una organizzazione statale che, modellata su una forte concentrazione di competenze in capo alle autorità centrali, risponde alla struttura del sistema economico dei primi decenni della Repubblica, in cui gran parte dell'economia era gestita dallo Stato che, proprio attraverso la manovra di finanza pubblica, poteva intervenire pesantemente garantendo equilibrio e stabilità sociale. Oggi l'auspicata liberalizzazione di molti settori economici e l'esigenza di rispettare i vincoli di bilancio imposti dall'Unione europea impediscono allo Stato di agire con disinvoltura, come in passato, sugli strumenti finanziari. Proprio considerando questi aspetti, l'oratore auspica una radicale riforma istituzionale, volta a valorizzare, tramite un più accentuato federalismo politico e fiscale, una maggiore responsabilizzazione degli enti territoriali più vicini ai cittadini. In proposito, si sofferma sull'articolo 4 del decreto-legge collegato al disegno di legge finanziaria, rilevando come lo strumento del commissariamento delle Regioni inadempienti sia insufficiente ad assicurare un maggiore virtuosismo fiscale da parte delle Regioni italiane, alcune delle quali presentano livelli di *deficit* non tollerabili, che richiedono interventi più adeguati. Dopo aver svolto brevi considerazioni sulle misure relative allo sviluppo del settore farmaceutico, soffermandosi in particolare sulla previsione di tetti di spesa per i farmaci a carico del servizio sanitario nazionale, esprime alcune considerazioni critiche sugli interventi redistributivi presenti nel decreto-legge, rilevando come essi siano marginali ed inadeguati a realizzare l'obiettivo, che egli considera prioritario, di sostegno alle famiglie e di adeguato incentivo alla natalità. Quanto agli interventi in materia di occupazione, egli ritiene che sia necessario correggere una cultura, ancora fortemente radicata, di immobilismo sociale in ambito lavorativo, attualmente non più sostenibile. Si sofferma quindi su quanto affermato dal presidente Morando in ordine all'auspicio che la crescita economica registrata negli ultimi mesi possa continuare anche in futuro. A suo avviso, tale auspicio rischia di essere presto disatteso, anche perché i titolari di piccole e medie aziende, che hanno potuto beneficiare di maggiori profitti nell'ultimo anno, sono costretti ad impiegare le maggiori entrate per far fronte al carico fiscale al quale sono sottoposti. Ciò, ad avviso dell'oratore, rischia di determinare un danno di notevole entità, considerando anche che tali microstrutture economiche, poiché costituiscono il nervo del settore produttivo, sono fonte primaria di occupazione. Quanto al problema dei tagli ai costi della politica, l'oratore ritiene che, accanto ai necessari auspicati interventi, si tengano in considerazione anche le elevatissimi e difficilmente giustificabili retribuzioni di alcuni direttori di giornale, nonché quelle dei commissari e del personale delle *authorities*. Dopo aver espresso alcune preoccupazioni sugli interventi in ordine al trattamento di fine rapporto, l'oratore si sofferma brevemente sulle disposizioni concernenti l'editoria, ritenendo auspicabile una maggiore differenziazione tra l'editoria ordinaria e le testate di partito. Quanto alla previsione, contenuta all'articolo 20, di destinare una quota pari al 5 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, in base alle scelte del contribuente per determinate finalità, ritiene che essa non debba limitarsi esclusivamente al solo anno finanziario 2007. Quanto invece alle norme contenute all'articolo 21 sul programma straordinario di edilizia residenziale pubblica, svolge alcune considerazioni critiche, rilevando che un eccessivo aggravamento della procedura rischia di paralizzare gli interventi già in atto e di scoraggiare possibili nuovi interventi.

In conclusione, dopo essersi soffermato sulle procedure di autorizzazione per la costruzione e l'esercizio di terminali di rigassificazione, ribadisce le sue profonde perplessità sulla manovra

finanziaria che, a suo avviso, palesa forti incertezze e profonde ambiguità e che si mostra inidonea a far fronte alle molteplici esigenze del Paese.

Il senatore **CABRAS** (*Ulivo*) rileva preliminarmente che, al pari della finanziaria per il 2007, anche il disegno di legge finanziaria per il 2008 si concentra sullo stato dei conti pubblici e sulla entità del *deficit* di bilancio cui far fronte, cui si collega la questione di un'esatta previsione delle entrate, nonché quella della destinazione degli eventuali *surplus* di gettito fiscale. Le esigenze di pareggio del bilancio pubblico e di contenimento e risanamento della spesa, pur rappresentando un obiettivo prioritario di politica economica di lungo periodo del Governo, devono necessariamente essere bilanciati con le non secondarie esigenze di tenuta sociale e con gli auspicati investimenti strutturali di cui il Paese ha bisogno. Contrariamente a quanto sostenuto da autorevoli esponenti della Banca d'Italia e della Corte dei conti, l'oratore ritiene che le scelte di politica finanziaria del Governo non possono essere esclusivamente finalizzate al miglioramento dei parametri di indebitamento e alla riduzione del debito pubblico, dal momento che ciò può determinare, quanto meno nel breve periodo, un rallentamento della crescita. Dichiarando pertanto di condividere la decisione del Governo di destinare parte dell'extragettito a obiettivi di carattere strategico, fissando al 2011 il termine per il raggiungimento del pareggio del bilancio. Al riguardo egli rileva che, mentre il Governo di Centro-destra, per realizzare l'obiettivo della riduzione fiscale, ha sostanzialmente azzerato tutto l'avanzo primario, il Governo in carica ha ritenuto più opportuno bilanciare le esigenze del pareggio del bilancio con interventi di carattere equitativo e redistributivo. Quanto alle esigenze di contenimento della spesa, rileva che più correttamente si debba parlare di riqualificazione della spesa, ritenendo prioritario il raggiungimento di una razionale destinazione delle risorse, al fine di realizzare servizi di qualità, pur tenendo conto, anche in quest'ambito, delle esigenze di risanamento del bilancio. Ad avviso dell'oratore, un'auspicata riqualificazione della spesa potrebbe, da una parte, far fronte alle esigenze di riduzione della pressione fiscale e, dall'altra, ricondurre in un alveo di ragionevolezza il tema dei costi della politica. L'oratore si sofferma quindi sugli interventi sul regime dell'imposta comunale sugli immobili. Al riguardo egli osserva che, per quanto risultino prioritarie le esigenze di omologazione della tassazione italiana a quella di altri Paesi europei, tale adeguamento non deve determinare un incremento complessivo della pressione fiscale che possa tradursi in un aggravamento del carico fiscale sulle categorie più deboli. In conclusione, rileva che, a partire dall'ingresso nell'area dell'euro, i governi italiani hanno dovuto far fronte alle pressanti esigenze di rigore nella gestione del bilancio pubblico. Tale considerazione deve indurre a svolgere riflessioni più approfondite sulle destinazioni dei gettiti fiscali di cui è possibile beneficiare a seguito dei numerosi interventi strutturali posti in essere nel corso degli anni. Al riguardo ribadisce l'opportunità di aggredire in modo più coraggioso il peso del debito pubblico, scaricando gli interessi sull'extragettito, senza sacrificare gli interventi nei confronti dei settori che più necessitano di finanziamento. Auspica infine che, terminata l'approvazione del disegno di legge finanziaria, il Parlamento consideri, con la dovuta ponderazione, i possibili strumenti che, senza logiche emergenziali, possano garantire un progressivo e duraturo abbattimento del debito pubblico.

Il senatore **TECCE** (*RC-SE*), dopo aver espresso il suo apprezzamento per la relazione svolta dal senatore Albonetti, si sofferma sulla struttura della manovra economica per il 2008, rilevando in particolare l'opportunità di aver introdotto un sistema caratterizzato da una chiara individuazione degli obiettivi perseguiti e dei corrispondenti strumenti per la loro realizzazione. Si sofferma quindi sugli strumenti individuati dal Governo per realizzare un'adeguata crescita industriale, in particolare nelle aree del Mezzogiorno. Al riguardo egli si interroga sull'opportunità di una maggiore responsabilizzazione delle pubbliche autorità, quanto meno in ordine alla scelta dei settori strategici su cui intervenire e sulle priorità da realizzare. In particolare, egli ritiene che debba essere adeguatamente considerato l'obiettivo di favorire, nel breve tempo, la stipulazione di contratti di lavoro a tempo indeterminato, idonei a garantire quella sicurezza sociale che consente di poter progettare il futuro senza incertezze. Il senatore valuta positivamente i molteplici interventi di redistribuzione fiscale contenuti nel decreto e nella legge finanziaria, i quali si palesano di notevole entità, tenendo conto della esigenza di mantenere inalterato il rapporto *deficit*/PIL e considerando gli obiettivi di risanamento del bilancio programmati entro il 2011. Quanto alle critiche mosse dal Governatore della Banca d'Italia sulla debolezza degli interventi di risanamento, l'oratore osserva che il Governo, per sua naturale vocazione, deve considerare tra i suoi obiettivi anche le esigenze di coesione sociale. Al riguardo egli condivide le considerazioni svolte, nel corso delle audizioni, dal Presidente dell'ISTAT, il quale ha affermato che la manovra finanziaria per il 2008 determina un abbassamento dell'1 per cento del tasso di povertà. Tale

riduzione costituisce un incremento notevole alla crescita, determinando l'espansione della domanda interna. Esprime poi un giudizio positivo su alcune puntuali previsioni contenute nella manovra economica, in particolare per quanto attiene alla detrazione degli affitti, alle detrazioni a favore dei giovani, alla previsione di un particolare *bonus* per gli incapienti. Al riguardo egli ritiene che debbano essere tutelati in particolare quei soggetti che non hanno alcun rapporto con il fisco e che quindi necessitano, più di altri, di un reddito di inserimento sociale. Dopo aver espresso un giudizio positivo sul regime delle detrazioni per il trasporto pubblico locale, si sofferma sul cosiddetto "pacchetto casa". Al riguardo egli, dopo aver dichiarato di condividere la scelta di politica sociale, sottesa a tali disposizioni, critica l'emendamento presentato dal Governo, volto a sottrarre parte del fondo destinato al "settore casa", per far fronte ad un'esigenza, quale quella causata dal terremoto del Molise che, pur presentando caratteri di urgenza, può essere finanziata attraverso altri strumenti, che non incidano su diritti sociali fondamentali quale il diritto all'abitazione. In riferimento alla riduzione dell'imposta comunale sugli immobili, pur manifestando la sua preferenza per il mantenimento dell'imposta a vantaggio dei comuni, valuta positivamente la previsione di un regime di detrazioni, ritenendo altresì opportuno bilanciare e ponderare le esigenze di riduzione fiscale sui beni immobili con le esigenze di un'adeguata politica della casa soprattutto per le fasce più povere.

Il PRESIDENTE dichiara conclusa la discussione generale, comunicando che, nella seduta notturna di oggi, avranno luogo le repliche dei relatori e del rappresentante del Governo.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 16,55.

BILANCIO (5ª)

MERCOLEDÌ 17 OTTOBRE 2007
140ª Seduta (notturna)

Presidenza del Presidente
MORANDO

Intervengono i sottosegretari di Stato per l'economia e le finanze Sartor e Lettieri.

La seduta inizia alle ore 20,35.

IN SEDE REFERENTE

(1818) Bilancio di previsione dello Stato per l' anno finanziario 2008 e bilancio pluriennale per il triennio 2008 - 2010

- (Tab. 1) Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 2008

- (Tab. 2) Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2008

(1817) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)

(1819) Conversione in legge del decreto legge 1° ottobre 2007, n. 159, recante interventi urgenti in materia economico - finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale

(Seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge nn. 1818 e 1817 e rinvio. Disgiunzione del seguito dell'esame del disegno di legge n. 1819 e rinvio)

Il senatore **RIPAMONTI** (*IU-Verdi-Com*), relatore sul disegno di legge n. 1819, interviene in sede di replica ringraziando i senatori intervenuti nel corso del dibattito e richiama le principali questioni emerse nella discussione. Ricorda quindi il dibattito svoltosi recentemente in occasione dell'esame del Documento di programmazione economico-finanziaria, evidenziando le previsioni relative alla progressiva riduzione del *deficit*, che dovrebbe essere pari al 2,2 per cento nel 2008 rispetto al 2,4 del 2007. Si sofferma, poi, sui principali obiettivi perseguiti dal provvedimento in esame, con particolare riguardo al risanamento dei conti pubblici e alle misure volte a garantire maggiore equità e sviluppo. Ritiene, inoltre che il provvedimento di urgenza, funzionalmente collegato alla manovra di bilancio, debba essere unitariamente considerato con il decreto-legge n. 81 del 2007, in materia fiscale, che ha previsto, tra l'altro, per il 2007, l'erogazione della quattordicesima mensilità per coloro che beneficiano delle pensioni minime.

Ricorda, a questo punto, le misure previste a favore degli incapienti, quelle recanti la diminuzione dell'ICI e le detrazioni per gli affitti, soffermandosi altresì sui finanziamenti previsti per la realizzazione di opere infrastrutturali da parte dell'ANAS e delle Ferrovie. Richiamata altresì l'importanza della riduzione dell'IRES e dell'IRAP, si sofferma sui profili relativi alla copertura del decreto-legge sottolineando che la maggior parte delle opere infrastrutturali finanziate si trovano nel Meridione.

Richiama, quindi, le osservazioni svolte dal senatore Eufemi, che dichiara di non condividere e, in relazione al debito pubblico, ricorda che l'avanzo primario era stato praticamente azzerato da parte del precedente Governo. Auspica, inoltre che la spesa pubblica, aumentata nel corso degli ultimi anni, possa essere stabilizzata e progressivamente diminuita utilizzando eventuali risorse provenienti dall'extragettilo. Richiama quindi, alcune disposizioni relative alla celebrazione dei 150 anni dell'Unità d'Italia, rilevando che i finanziamenti previsti riguardano esclusivamente opere direttamente cantierabili che consentiranno di valorizzare il patrimonio pubblico. Ritiene, quindi, che le scelte adottate dal Governo, attraverso il provvedimento d'urgenza e la manovra di bilancio si muovono nella giusta direzione e che l'utilizzo delle risorse derivanti dall'extragettilo fiscale consentiranno una serie di interventi a favore delle fasce più deboli della popolazione.

Il sottosegretario LETTIERI, intervenendo in sede di replica, ringrazia il relatore, il presidente Morando e i senatori intervenuti nel corso del dibattito per le osservazioni che hanno svolto con spirito costruttivo. Richiama quindi gli attuali scenari economici internazionali, con particolare riferimento agli effetti della crisi dei mutui negli Stati Uniti e ai dati economici

concernenti i cosiddetti Paesi emergenti. Ricorda, poi, gli effetti positivi prodotti dalla legge finanziaria approvata lo scorso anno, in particolare con riguardo all'avanzo primario e al rapporto *deficit*/PIL che è stato ridotto rispetto agli anni precedenti. Rileva altresì che l'indebitamento netto tra il 2006 e il 2007 si è ridotto e che le entrate sono progressivamente aumentate consentendo di avviare un risanamento dei conti pubblici.

Richiama, quindi, l'importanza del decreto-legge n. 81 del 2007, in materia fiscale, con cui è stata avviata un'operazione di redistribuzione del reddito nonché la riduzione del cuneo fiscale e la previsione, per il 2007, per i pensionati che beneficiano della pensione minima, della quattordicesima mensilità. Rileva, inoltre, che la manovra finanziaria all'esame del Parlamento presenta caratteri di maggiore chiarezza anche grazie al contributo fornito dalle Commissioni bilancio di Camera e Senato, ed evidenzia il nesso funzionale tra il provvedimento in esame e la manovra di bilancio.

In merito alle osservazioni circa l'opportunità di destinare integralmente le risorse derivanti dalle nuove entrate alla riduzione del debito pubblico, rileva che tale scelta non era percorribile nell'attuale contesto economico-sociale. Conclude quindi rilevando che l'azione intrapresa dal Governo prevede un percorso rigoroso e una graduale riduzione del debito pubblico destinando, comunque, come nel caso del provvedimento in esame, adeguate risorse allo sviluppo, l'innovazione e le fasce più deboli della popolazione.

Il senatore **ALBONETTI** (*RC-SE*), relatore sul disegno di legge n. 1818, si sofferma preliminarmente sui rilievi espressi dal senatore Ferrara in merito alla legislazione di contabilità pubblica: ad avviso di quest'ultimo, infatti, il permanere della rigidità nella struttura del bilancio dello Stato sarebbe imputabile unicamente al Governo e non allo schema normativo previsto dalla legge. Al riguardo, tiene a richiamare, in senso contrario a quanto affermato dal senatore Ferrara, i contenuti della propria relazione illustrativa.

Pur apprezzando il valore della proposta avanzata dal senatore Vegas di adottare un criterio di contabilità economica, in luogo di un meccanismo di contabilità finanziaria, nella struttura del bilancio, e non disconoscendo altresì che, nonostante la revisione dell'articolazione complessiva della spesa, l'oggetto della decisione parlamentare continua a rimanere l'unità previsionale di base, il relatore osserva tuttavia che la riclassificazione in senso funzionale del bilancio dello Stato, attuata nell'ambito della cornice normativa in vigore, consente un'analisi più completa del quadro di finanza pubblica, in relazione, in particolare, alle scelte allocative compiute dal Governo nell'ambito dei singoli programmi di spesa.

Valuta comunque favorevolmente la prospettiva di un'ulteriore e più incisiva revisione del bilancio dello Stato, da condurre attraverso una rielaborazione della disciplina normativa in vigore. In proposito, la riflessione potrebbe essere avviata su alcune indicazioni di lavoro formulate dal senatore Vegas, quali, ad esempio, il rafforzamento del rendiconto generale dello Stato e del bilancio consolidato delle pubbliche amministrazioni per una più approfondita verifica sull'andamento dei conti pubblici. Sottolinea infine il rilievo della prospettiva di un'ampia convergenza sul progetto di riforma, da elaborare in un clima di proficua collaborazione tra gli schieramenti politici.

Il senatore **LEGNINI** (*Ulivo*), relatore sul disegno di legge finanziaria per il 2008 (Atto Senato n. 1817), dopo aver ringraziato gli intervenuti per l'ampio dibattito svolto, osserva preliminarmente che la discussione ha posto in luce la diversità di vedute tra gli schieramenti politici per quanto concerne l'individuazione degli obiettivi programmatici da perseguire con la manovra finanziaria. Al riguardo, riepiloga le osservazioni critiche svolte dai rappresentanti dell'opposizione, nel senso di una presunta lentezza e insufficienza del processo di risanamento dei conti pubblici, e di una non ottimale allocazione delle risorse disponibili, in particolare per quanto riguarda l'extragettito. Nel richiamare i contenuti della relazione illustrativa svolta, evidenzia la contraddittorietà di tali valutazioni critiche alla luce della contestuale richiesta di una riduzione della pressione fiscale e di accrescimento degli investimenti in taluni settori ritenuti strategici. Sottolinea che tale prospettiva ruota intorno alla richiesta di destinare le maggiori entrate tributarie, rispetto alle previsioni iniziali, alla riduzione del debito pubblico. Ciò posto, non reputa tuttavia sufficientemente motivati i rilievi critici svolti, atteso che la discussione avrebbe dovuto essere invece incentrata sulla qualità delle scelte strategiche compiute, ad esempio, nel settore tributario e nell'ambito delle politiche di investimento. Pertanto, un'azione volta all'ulteriore riduzione della spesa pubblica, invocata dall'opposizione, presenterebbe il rischio di dover adottare, nel corso dell'esercizio finanziario, nuove misure correttive per reintegrare i tagli effettuati. Conviene comunque con l'esigenza di operare in misura ancora maggiore sul fronte del

contenimento della spesa, auspicando che l'attività emendativa del Parlamento si collochi in tale prospettiva.

Sotto altro profilo, non giudica condivisibili le perplessità sull'adozione del criterio della *spending review*, posto che l'efficacia di tale metodo va valutata in un periodo di tempo più lungo rispetto al singolo esercizio finanziario. Respinge altresì anche le osservazioni critiche in relazione a un preteso peggioramento del risparmio pubblico: a sostegno della propria tesi richiama le varie analisi economiche condotte sui conti pubblici, tra le quali segnala anche la documentazione di studio predisposta dagli uffici del Senato e della Camera. Inoltre, il risparmio di spesa va valutato anche alla luce dell'accantonamento previsto dal comma 507 dell'articolo 1 della legge finanziaria per il 2007, pur nella consapevolezza che una parte della quota resa indisponibile è stata reintegrata con il decreto-legge n. 81 del 2007.

In riferimento alla considerazione del senatore Azzollini, secondo cui la revisione della disciplina dell'IRES non presenta carattere di neutralità finanziaria, come prospettato invece dal Governo, atteso che la riforma dell'aliquota e la modifica dei criteri di calcolo dell'imponibile avrebbero al contrario un effetto di aumento della pressione fiscale, il relatore richiama le stime di gettito effettuate, che evidenziano, per gli esercizi finanziari 2009 e 2010, una consistente riduzione del volume delle entrate connesse all'imposta sul reddito delle società, osservando al contempo che l'andamento del gettito per l'anno in corso è da ricondurre unicamente all'afflusso di tributi già maturati in base alla vigente disciplina. Rileva quindi che la contrazione del prelievo ai fini dell'IRES risulterà più significativa anche delle predette stime, tenuto conto della consistente riduzione dell'aliquota fiscale.

Per quanto concerne infine le perplessità manifestate dal senatore Azzollini in merito alla previsione di uno stanziamento di circa nove miliardi di euro, in favore di talune regioni, per il ripianamento del disavanzo nel settore sanitario, giudica infondato il timore che con tale misura si sia inteso operare un prestito surrettizio e rileva, al contrario, che si tratta di una mera anticipazione finanziaria.

Sui disegni di legge nn. 1818 e 1817 replica a sua volta il sottosegretario SARTOR, il quale si compiace degli approfondimenti emersi nel dibattito auspicando che il clima collaborativo prosegua nel corso dell'esame.

Nel richiamare le osservazioni del senatore Baldassarri, manifesta profondo dissenso sulla dicotomia tra mondo politico e Stato, atteso che il primo è pienamente al servizio della Repubblica, di cui peraltro fanno parte anche gli enti territoriali. Rimarca quindi i fondamenti di libertà sottesi alle scelte collettive in un sistema democratico e conviene con il senatore Cabras sull'esigenza di riqualificare la spesa.

Ritiene quindi che la riclassificazione del bilancio in missioni e programmi rappresenti un primo passo verso una maggiore comprensione delle scelte economiche, esprimendo altresì condivisione sulla necessità, da un lato, di prevedere una progressiva riduzione della pressione fiscale e, dall'altro, di riconsiderare in maniera attenta gli interventi sul lato della spesa.

Con particolare riferimento alla correzione dei conti per gli effetti delle misure *una tantum*, fa presente che il dato è stato certificato e fatto proprio dalla Commissione europea nella previsione di primavera; pertanto, le cifre sull'indebitamento netto per il 2006 corrispondono a quelle indicate in sede europea.

Pur concordando sul doveroso obiettivo di ridurre il debito pubblico e il *deficit*, puntualizza che esistono vincoli comunitari il cui raggiungimento deve essere oggetto di valutazione dell'operato del Governo. Tuttavia, nel caso in cui il dato si collochi al di sotto delle soglie europee, l'Esecutivo ha la possibilità di compiere proprie scelte di politica economica e di bilancio. Considerata l'attuale situazione, caratterizzata da carenza di infrastrutture e da iniquità nella distribuzione del reddito, rivendica la volontà del Governo di destinare una parte delle risorse a parziale ristoro delle suddette condizioni problematiche.

Dopo aver rammentato il giudizio positivo dell'Istat circa la correttezza delle stime sugli indici di povertà, replica alle osservazioni del senatore Azzollini circa il presunto carattere pro-ciclico della manovra, precisando che non si tratta di un controllo della domanda e né ci sarà una correzione netta nel 2008, anno in cui si prevede un rallentamento della crescita, atteso che la politica economica governativa ha una natura strutturale.

In merito alle preoccupazioni circa la ristrutturazione dei debiti contratti dalle Regioni per la spesa sanitaria, deposita agli atti della Commissione una memoria scritta sul controllo della summenzionata spesa in alcune aree territoriali, onde fornire un quadro completo degli elementi di decisione politica e di supporto gestionale. Tale relazione illustra inoltre i piani di rientro connessi a singoli interventi sui quali si dichiara comunque disponibile per ulteriori chiarimenti.

Passando alla questione dell'edilizia, enfatizza la maggiore offerta di alloggi sovvenzionati e le misure fiscali a beneficio degli affittuari e dei proprietari della prima casa.

Comunica quindi che il Consiglio dei ministri ha definito i propri orientamenti in materia previdenziale nel senso di introdurre ammortizzatori sociali per i lavoratori cosiddetti intermittenti, al fine di estendere la rete di protezione sociale ai lavoratori che godono di minori garanzie, in un'ottica di ferma distinzione tra precarietà e flessibilità.

Con particolare riguardo alla fiscalità di impresa, tiene a sottolineare la semplificazione concernente gli imprenditori a capo di piccole aziende nonché le misure a beneficio delle società di dimensioni normali, evidenziando che è stata ridotta l'aliquota marginale. Dopo aver posto l'accento sugli interventi concernenti la deducibilità degli interessi passivi nonché sui comportamenti talvolta elusivi sottesi alle scelte finanziarie delle imprese, rimarca l'obiettivo di ricapitalizzazione delle aziende, nella prospettiva di superare la distinzione tra il bilancio fiscale e quello civilistico.

Rispondendo ad un quesito del senatore [AZZOLLINI \(FI\)](#), fa presente i vantaggi connessi alla scelta marginale delle imprese, auspicando che il bilancio civilistico possa rappresentare la situazione reale di ciascuna azienda.

Concluse le repliche, il PRESIDENTE propone quindi di disgiungere l'esame del disegno di legge n. 1819 dall'esame dei documenti di bilancio, onde proseguire con la votazione degli emendamenti presentati al disegno di legge n. 1819.

Conviene la Commissione.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 21,35.